

Gestión pública municipal y participación ciudadana: construyendo gobernabilidad democrática en los municipios del estado de Guanajuato

Wendy A. Pacheco Campos¹
Rigoberto Ramírez López²

La gobernabilidad democrática cada vez más se comienza a construir desde los gobiernos locales, ya que es en éstos últimos donde el ciudadano tiene contacto más directo que con los otros dos niveles de gobierno (estatal y federal) es por eso que a través del análisis de indicadores resultado del Diagnóstico y recomendaciones para la mejora de la gestión pública municipal (Concyteg/UAM-X) que comprende evaluación a la gestión pública municipal y opinión ciudadana en los 46 municipios del estado de Guanajuato; analizaremos la generación de gobernabilidad democrática desde lo local. Destacando los elementos y/o características que generan las diferencias que conllevan a que algunos municipios consoliden más o menos la gobernabilidad democrática.

Cabe señalar, que de la misma manera en la que esta ponencia se desprende del Diagnóstico antes señalado, también forma parte de la tesis para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM/FCPyS, realizada por Wendy Pacheco; dicha tesis tentativamente se titula “El papel de los gobiernos municipales en la generación de gobernabilidad democrática por medio de la gestión pública municipal y la participación ciudadana local. *El caso de los municipios de Atarjea, Celaya, León, Moroleón, Pénjamo y San Felipe (1997 a 2005)*”

Gobierno, gobernabilidad y participación ciudadana¹

Actualmente los gobiernos locales tienen un papel estratégico en la construcción de la legitimidad, el desarrollo y el reforzamiento de las nuevas estructuras y políticas democráticas²; ya que se reconoce la creciente importancia de dichos gobiernos dentro del régimen federal mexicano. Guadarrama Rico y Martínez Vilchis³ señalan que desde 1945, Gómez Morín mencionaba la necesidad de contar con un sistema político en México que distribuyera mejor los poderes de manera tal que se generara un mayor respeto a las instancias locales de gobierno.

Enrique Cabrero⁴ plantea la reconfiguración del quehacer gubernamental y la participación social que conlleva a reforzar las estructuras existentes, disminuir el tamaño del gobierno y vigilar las variables del equilibrio económico. Cabrero desprende las siguientes consideraciones: 1) plantea la **acción pública** como el elemento en el cual convergen la **acción local** y la **acción intergubernamental**; 2) observa que en la esfera de la acción pública se concentran los **actores sociales** (de manera general) y los **grupos específicos** (Coaliciones, Conglomerados de interés, etc.); y 3) en ambos actores los generales o sociales y los específicos, se da el denominado **entramado institucional**, mismo que es cambiante; de igual manera convergen la **configuración de redes**, las cuales se ajustan constantemente y, las **expectativas de los actores**, dichas expectativas se modifican constantemente.

¹ Maestrante del Programa de Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

² Profesor investigador adscrito al Departamento de Política y Cultura de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Sobresale el considerar a la tarea de gobernar en tanto **conducción de la acción colectiva** vista más allá de la acción de gobierno. Además, se destaca que la acción pública no es determinada por actores particulares, sino que es construida de manera colectiva, y respecto a esta última idea se apela a comprender al **Estado-socio**, es decir, el Estado visto no sólo como productor de soluciones, sino como el co-constructor colectivo de las opciones y los problemas públicos “...*el nuevo papel estatal es justamente la institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública*⁵...”

Por su parte Mauricio Merino destaca la importancia del gobierno local al mencionar algunas tareas pendientes al interior del gobierno que conllevan al impulso del gobierno local como actor de mediación entre las demandas sociales y las tareas gubernamentales:

*“... Hay un conjunto de tareas internas pendientes, políticas y gubernativas, que pueden sintetizarse en una sola definición: hacer de los gobiernos locales una instancia de intermediación entre las necesidades sociales y las respuestas públicas. Esa agenda pasa, por lo menos, por cuatro ámbitos complementarios. **En primer término, por colocar la participación de los ciudadanos en el lugar más destacado de cualquier gestión municipal. Romper con la idea según la cual se gobierna para el pueblo, para comenzar a implantar la idea de gobernar con el pueblo. Si en algún lugar es preciso establecer canales de comunicación y de acción entre la sociedad y el gobierno es en el municipio, porque ésa es exactamente su definición...El gobierno municipal no es un gobierno estatal en pequeño. Su naturaleza es otra, y es necesariamente participativa. Por eso es tan importante que sean las colonias y las comunidades, pero también los grupos organizados en cada localidad, los que decidan quiénes habrán de ser sus interlocutores ante el cabildo, y también que éste les abra los espacios institucionales para participar en las decisiones. Ése es el propósito de las autoridades auxiliares del municipio**⁶...En segundo sitio, debe subrayarse que para ser un buen intermediario hay que ser un buen interlocutor, pero también en buen gestor. De aquí el segundo planteamiento de orden interno: no basta que en los ayuntamientos y en sus autoridades auxiliares haya un espacio propicio para darle cauce a la participación de la sociedad, si al mismo tiempo el municipio se encierra en sí mismo....De modo que la fórmula no debe seguir siendo que la sociedad pida y el gobierno responda hasta donde pueda, sino que la sociedad participe –que no es lo mismo– y que le gobierno gestione...Para ser un buen intermediario hay que tener capacidad de gestión, más allá de las fronteras municipales. Pero éste suele ser un punto desatendido en buena parte de los gobiernos locales...Para gestionar con éxito, sin embargo, hace falta contar con una buena base técnica capaz de traducir las necesidades sociales en proyectos ejecutivos. Éste es el tercer rubro interno que conviene subrayar: no basta con crear espacios institucionales de interlocución con la sociedad, ni con ampliar la mirada para encontrar respuestas válidas más allá de las posibilidades de acción del gobierno local. También hace falta, en la enorme mayoría de los municipios, capital humano técnicamente calificado para producir proyectos de ingeniería social capaces de ponerle planos, pesos y centavos a las necesidades insatisfechas. Por no contar con ese capital humano, muchos municipios de México pierden, con demasiada frecuencia, la posibilidad de allegarse recursos adicionales...Si la sociedad encontrara espacios institucionales de participación en el seno de los gobiernos locales, si tuviera información completa y si viera que sus propuestas más importantes se transforman en proyectos ejecutivos viables, también podría colaborar con el ayuntamiento en la búsqueda de recursos para llevar esas proyectos a cabo. Es decir, la ingeniería de proyectos no es sólo una cuestión técnica y de técnicos, sino que también es política y, sobre todo, es socialmente indispensable...El cuarto punto se refiere a la capacidad reglamentaria del municipio: esa facultad que ya les otorga la Constitución pero que*

apenas ha sido explorada en casos aislados. Reglamentar la vida municipal significa ponerle orden con la participación de la sociedad..."

"...Estos cuatro asuntos⁷: espacios institucionales de interlocución con la vida local; capacidad de gestión para resolver problemas que rebasan los recursos propios; ingeniería de proyectos; y capacidad de reglamentaria bien entendida, constituyen instrumentos de fortalecimiento municipal que hoy por hoy se encuentran ya disponibles y que no dependen sino de la voluntad de articularlos correctamente desde los propios gobiernos locales..."

Construir el quehacer gubernamental más allá del gobierno es una tarea que conlleva a incluir a la participación ciudadana como elemento necesario en las tareas administrativas y políticas del gobierno; ya que como señala Enrique Cabrero⁸ *"...Los procesos de reforma gubernamental requieren cimentarse, penetrar en la cultura de gobierno, ser interiorizado por actores, usuarios y beneficiarios..."*

Gobierno y Participación ciudadana conjunción para la generación de gobernabilidad democrática desde lo local

La participación ciudadana tiene como espacio más próximo al gobierno local⁹, ya que es en las comunidades (colonias, barrios, municipios) donde el ciudadano desarrolla su vida cotidiana, de manera tal que su primer interlocutor gubernamental es el gobierno local¹⁰.

El gobierno local –como cualquier gobierno independientemente del nivel que éste ocupe en la estructura política del Estado-, busca legitimar sus acciones a través del visto bueno de su ciudadanía¹¹; Giandomenico Majone¹² habla de la necesidad de establecer **credibilidad** en las políticas públicas para lograr la legitimación democrática de los gobiernos, y de esa manera contribuir a generar la estabilidad y certidumbre institucional que todo Estado requiere.

Esta idea de generar legitimidad del quehacer gubernamental se entrelaza al concepto de gobernabilidad¹³; dicho concepto ha sido estudiado por distintos autores que apoyados en diferentes posturas teóricas han estudiado la gobernabilidad, como lo señala Manuel Alcántara¹⁴:

"...El concepto de gobernabilidad, que en cierta medida continúa la discusión teórica entablada con respecto al de estabilidad, se ha desarrollado a lo largo de las tres últimas décadas en torno a varios escalones profundamente diferentes. El primero de ellos lo representaron los distintos escritos sobre la "crisis de la democracia"; posteriormente entró en liza corriente intelectual preocupada con el rendimiento del sistema político, tanto en el ámbito económico como en el institucional; también otro escalón fue el conformado por el debate en torno a la crisis del Estado; por último, en cuanto a su capacidad de alumbrar un modelo de desarrollo que facilitase la prosperidad de los países menos avanzados."

Cabe señalar que Alcántara no equipara estabilidad con gobernabilidad porque como bien señala Merino:

"Se utiliza el término gobernabilidad –y no, por ejemplo, estabilidad política, según sugirieron algunos colegas especialistas en gobierno local- por una sola razón: la gobernabilidad vincula necesariamente la voluntad de los gobernantes en su relación con la sociedad, mientras que la estabilidad política se refiere a una situación que puede prescindir de la actuación explícita de los gobernantes: la inestabilidad puede producirse por factores totalmente exógenos al gobierno local... Mientras que el concepto de gobernabilidad, de

manera clara y precisa, se refiere a la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones, o incluso imponerlas, ante las demandas las expectativas y las necesidades insatisfechas –en ese orden- de la sociedad organizada¹⁵ ...”

Siguiendo a Alcántara respecto a lo expuesto por autores como Birch, Pasquino y Bourricaud, se distinguen cuatro corrientes intelectuales, mismas que son complementarios y no contrapuestas entre sí; en el siguiente cuadro concentramos los principales autores y las corrientes desde las cuales se ha estudiado el concepto de gobernabilidad:

Tabla 1

Principales corrientes y autores que explican la Gobernabilidad	
Corriente teórica	Negativa
Autor (es)	Elementos de argumentación
Daniel Bell y Samuel Huntington	<ul style="list-style-type: none"> Sobrecarga de demandas, mismas que el estado enfrentaba con expansión de servicios e intervención estatal, provocando con ello crisis fiscales. Dependencia de la gente hacia las agencias gubernamentales.
Huntington, Crozier, y Watanuki	<ul style="list-style-type: none"> Deslegitimación de la autoridad y pérdida de confianza en el liderazgo como resultado de la persecución de virtudes democráticas de igualdad e individualismo. Sobre carga del gobierno debido a la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades gubernamentales. Desagregación de intereses como resultado de la intensificación de la competencia política, conllevando a la fragmentación de los partidos políticos. Incremento del parroquianismo nacionalista en la política exterior como consecuencia de las presiones de la sociedad.
Corriente teórica	Económica neoliberal y política neoconservadora (punto de explicación: mala relación entre el keynesianismo y la democracia)
Autor (es)	Elementos de argumentación
Buchanan y Wagner	<ul style="list-style-type: none"> Democracia presionada y por ende se da la generación una rápida inflación ya que en este escenario los gobiernos se encuentran confrontados por los sindicatos y los votantes quienes consideran al Estado como un botín de servicios inagotables.
Corriente teórica	Neomarxista
Autor (es)	Elementos de argumentación
O'Connor, Habermas y Offe	<ul style="list-style-type: none"> “Crisis fiscal del Estado” como resultante de las contradicciones del Estado del “capitalismo tardío” agravadas por el sistema democrático. Doble crisis: 1) de entrada o crisis de legitimidad clásica, 2) de salida o crisis de racionalidad; ambas en el momento en el que los burócratas no son capaces de manejar correctamente los mecanismos de control que exige el sistema político.
Corriente teórica	Crisis (complementaria a la neomarxista)
Autor (es)	Elementos de argumentación
Bourricaud	<p>Este autor señala como condiciones necesarias para la generación de la gobernabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> Existencia de un sistema normativo respetado por las autoridades centrales, sin sanciones efectivas. Congruencia entre el sistema normativo y las motivaciones de los actores. Con productividad y una justa redistribución de la justicia. Sin gestación y evolución de minorías vehementes que rompan el equilibrio del cuerpo político como consecuencia de la crisis de valores, difícil relación entre productividad y solidaridad, y la anomia social.

Elaboración propia con base a lo expuesto en Alcántara Sáez, Manuel; “Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio”, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Las tres corrientes tienen en común el señalar los aspectos que pueden generar ingobernabilidad, esta tendencia es una de las prevaletes en quienes estudian la gobernabilidad ya que apelan por explicar la gobernabilidad a través de lo que no es la gobernabilidad; es decir, estudian la gobernabilidad a través de lo que se entiende por ingobernabilidad. El mismo Alcántara¹⁶ señala que la gobernabilidad hace referencia a la “...situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste...”, mientras que la ingobernabilidad “...se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental...”.

Nosotros entendemos la **gobernabilidad democrática** como la *acción de gobierno encaminada a dar respuesta a las demandas políticas, económicas y sociales de manera eficaz, eficiente y legítima, impulsando la interacción de gobernantes y gobernados dentro del marco del orden institucional prevaletente, así como tomando decisiones oportunas con coherencia a través del tiempo, generando de esta manera un equilibrio social generalizado y estable; que se refleje en el funcionamiento del Sistema político de manera democrática (plural, transparente, con interlocución y vigilancia por parte de distintos actores, participativa, abierta, incluyente, y representativa).*

Generar gobernabilidad democrática conlleva a una transformación real del poder, es decir, la toma de decisiones y el ejercicio del poder ya no debe ser lineal ni jerárquico, en la gobernabilidad democrática se tiene un proceso horizontal del poder; además el gobierno debe reflejar una capacidad instalada de gobernar basada en:

- Personal administrativo apto.
- Milicia y defensa idóneos.
- Capacidad fiscal efectiva.
- Ejército profesional.
- Calidad o eficiencia en el desempeño gubernamental.
- Reducción de las desigualdades económicas, políticas y sociales.
- Definición de libertades públicas.
- Cobertura servicios públicos fundamentales.
- Servicios públicos que contribuyen a la estabilidad de una comunidad.
- Capacidad de gobierno para definir acuerdos fundamentales.
- Transparencia y redención de cuentas.
- Proceso de políticas públicas abierto.
- Proceso de autonomía social cimentado en grupos no vinculados al poder.
- Procesos de gestión.
- Comportamiento de redes.
- Comportamiento de organizaciones ciudadanas
- Identidad de actores.
- Nuevo esquema de corresponsabilidad pública.

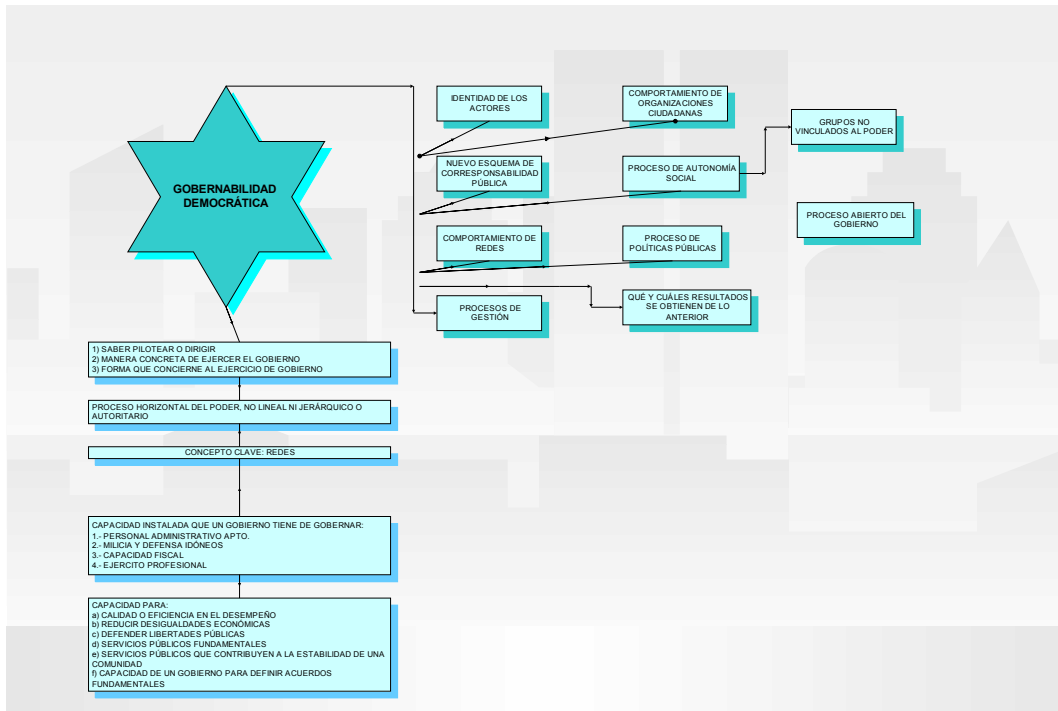
Si la gobernabilidad democrática es entendida como **la acción de gobierno encaminada a dar respuesta a las demandas políticas, económicas y sociales de manera eficaz, eficiente y legítima, impulsando la interacción de gobernantes y gobernados dentro del marco del orden institucional prevaletente, así como tomando decisiones oportunas con coherencia a través del tiempo, generando de esta manera**

un equilibrio social generalizado y estable; que se refleje en el funcionamiento del Sistema político de manera democrática (plural, transparente, con interlocución y vigilancia por parte de distintos actores, participativa, abierta, incluyente, y representativa); y la gestión pública¹⁷ municipal es el fortalecimiento de la capacidad administrativa del Gobierno municipal, es decir; es una herramienta para mejorar los resultados y productos que se derivan del quehacer gubernamental local, logrando con dicha mejora un mayor nivel de aceptación o legitimidad ciudadana; una vez establecido el vínculo teórico entre Gobierno, gobernabilidad democrática y participación ciudadana el siguiente paso es analizar los datos duros que nos permitan establecer el grado de gobernabilidad democrática que se genera en distintos municipios de un mismo estado: Guanajuato.

La construcción de gobernabilidad democrática en los municipios de Guanajuato

Como ya se señalaba en su momento, el generar gobernabilidad democrática conlleva el cumplimiento de los siguientes elementos:

- Personal administrativo apto.
- Milicia y defensa idóneos.
- Capacidad fiscal efectiva.
- Ejército profesional.
- Calidad o eficiencia en el desempeño gubernamental.
- Reducción de las desigualdades económicas, políticas y sociales.
- Definición de libertades públicas.
- Cobertura servicios públicos fundamentales.
- Servicios públicos que contribuyen a la estabilidad de una comunidad.
- Capacidad de gobierno para definir acuerdos fundamentales.
- Transparencia y redención de cuentas.
- Proceso de políticas públicas abierto.
- Proceso de autonomía social cimentado en grupos no vinculados al poder.
- Procesos de gestión.
- Comportamiento de redes.
- Comportamiento de organizaciones ciudadanas
- Identidad de actores.
- Nuevo esquema de corresponsabilidad pública.



Para poder analizar estos elementos nos basaremos en los resultados arrojados en el Diagnóstico y recomendaciones para la mejora de la gestión pública municipal (GTO-2003-C02-11894, UAM-X/Concyteg); donde se observa el comportamiento de algunos de los puntos antes señalados. Dicho Diagnóstico está compuesto por cuatro categorías de análisis.

Participación Ciudadana

Con esta categoría se pretende captar la medida en que la gestión municipal atiende con procedimientos e instrumentos adecuados, las necesidades y demandas cotidianas de la ciudadanía y si, además, promueve su participación en las decisiones y programas de orden público, así mismo, trata de indagar la existencia de vínculos institucionales de coordinación y comunicación con las organizaciones sociales.

Honradez y Transparencia

Esta categoría se refiere a la acción comunicativa de los actores e instancias de la gestión municipal sobre el manejo de los recursos públicos y los resultados de sus políticas, a través de mecanismos de información y de rendimiento de cuentas a la ciudadanía; en el mismo sentido, conocer si las organizaciones de contraloría establecidas funcionan adecuadamente para ese efecto.

Competitividad Administrativa

Es un campo sobre el cual se busca conocer la capacidad técnico-administrativa de las instancias de gestión para diseñar, aplicar y evaluar políticas eficaces respecto a su propósito y eficientes en la administración de los recursos humanos, financieros y materiales que se aplican en dichas políticas.

Funcionalidad del Ayuntamiento

Con la inclusión de esta categoría se procura indagar si los ayuntamientos cuentan con mecanismos de funcionalidad para asumir sus facultades como órgano de gobierno colegiado, con capacidad para definir, supervisar y evaluar las políticas estratégicas de sus municipios; por supuesto, conocer también si su autoridad política les permite coordinar sus decisiones con la operación del aparato administrativo.

También se asignaron **indicadores** específicos para cada categoría, como se señala en el siguiente cuadro:

Tabla 2

Participación ciudadana	
Categoría de análisis	Indicadores
1. Atención ciudadana	1.1 Mecanismos de atención a la ciudadanía 1.2 Registro de solicitudes atendidas y resueltas 1.3 Tiempo de resolución a las demandas
2. Relación de la gestión con grupos organizados	2.1 Promoción de la participación ciudadana desde las instancias de gestión 2.2 Recursos destinados a la promoción ciudadana 2.3 Programas que concretan la participación ciudadana
3. Funcionamiento del COPLADEM	3.1 Instalación y funcionamiento del COPLADEM 3.2 Representatividad social del COPLADEM 3.3 Incidencia del COPLADEM en las políticas municipales
Comunicación y transparencia	
1. Comunicación social del desempeño de la gestión	1.1 Información a la sociedad de las principales actividades de la administración municipal 1.2 Periodicidad con que se informa 1.3 Medios de comunicación utilizados
2. Control y transparencia en el ejercicio presupuestal y el la cuenta pública	2.1 Control presupuestal en las direcciones administrativas 2.2 Instancia responsable del control presupuestal 2.3 Mecanismo de información presupuestal en la administración municipal 2.4 Frecuencia de información a la población acerca del estado de la cuenta pública
3. Contraloría interna	3.1 Existencia formal de la contraloría municipal 3.2 Conocimiento del proceso de contraloría en la administración municipal 3.3 Periodicidad en el ejercicio de la contraloría
Capacidad administrativa	
1. Sistema de planeación	1.1 Existencia de documentos de planeación

	1.2 Reuniones de planeación 1.3 Ejecución de lo planeado 1.4 Correspondencia de objetivos entre administración y ayuntamiento.
2. Sistema de evaluación	2.1 Evaluación del desempeño de la gestión 2.2 Disponibilidad de los resultados de evaluación 2.3 Control sobre el avance de objetivos y metas
3. Operación administrativa	3.1 Organigrama de direcciones y funciones 3.2 Coordinación entre las instancias administrativas 3.3 Elaboración del presupuesto de egresos 3.4 Registros estadísticos de la operación de servicios 3.5 Rezagos en la administración pública
Funcionalidad del Ayuntamiento	
1. Organización y método de trabajo del Ayuntamiento	1.1 Registro formal de acuerdos 1.2 Comunicación de los acuerdos del Ayuntamiento 1.3 Comisiones e trabajo y evaluación de su desempeño
2. Facultad reglamentaria	2.1 Conocimiento de Procedimientos de esta facultad 2.2 Promoción de iniciativas reglamentarias
3. Autoridad, dirección y supervisión	3.1 Comunicación de su gestión a la sociedad 3.2 Coordinación intragubernamental 3.3 Supervisión a la administración municipal

Ahora bien, observemos los resultados generales que se obtuvieron en dicho diagnóstico:

Tabla 3

Clasificación y estratificación del diagnóstico 2004

Orden	Municipios	Participación Ciudadana	Honradez y Transparencia	Competitividad Administrativa	Funcionalidad del Ayuntamiento	General ponderado
1	Celaya	19,75	12,72	45,00	19,82	97,29
2	León	18,53	13,63	44,23	18,70	95,09
3	San Luis de la Paz	18,70	13,97	42,20	17,55	92,42
4	San José Iturbide	18,68	13,18	43,26	16,90	92,02
5	Allende	18,58	13,56	43,05	16,80	91,99
6	Comonfort	18,07	15,00	44,20	14,63	91,90
7	Irapuato	17,43	12,06	42,08	20,00	91,58
8	Cortazar	18,54	12,69	41,62	16,43	89,28
9	Ocampo	17,20	13,91	42,09	15,33	88,54
10	Sta. Cruz de Juventino R.	19,59	13,91	40,13	14,49	88,12
11	Salvatierra	16,93	12,95	42,59	15,45	87,93
12	Huanímaro	18,24	11,71	41,34	16,43	87,72
13	San Felipe	17,38	12,20	41,66	16,24	87,48
14	Abasolo	16,51	11,14	40,18	19,64	87,47
15	Tarimoro	18,08	12,46	40,67	16,00	87,21
16	Santa Catarina	19,67	13,14	38,62	15,75	87,18
17	Silao	16,47	11,92	42,52	15,79	86,70
18	Guanajuato	17,80	12,17	40,90	15,38	86,25
19	Jaral del progreso	17,92	13,19	38,69	15,92	85,71
20	Salamanca	20,00	12,90	37,64	14,81	85,35
21	Victoria	17,15	12,64	37,88	17,37	85,05
22	Uriangato	17,01	13,29	38,77	14,94	84,02
23	Doctor Mora	18,43	13,28	37,13	14,21	83,05
24	Dolores Hidalgo	16,49	13,14	40,40	12,52	82,56
25	Cuerámara	17,63	12,28	38,35	14,10	82,37
26	Valle de Santiago	17,49	10,69	40,14	13,96	82,28
27	Tierra Blanca	17,72	12,19	38,12	14,05	82,08
28	San Diego de la Unión	15,70	11,83	41,15	13,21	81,88
29	Tarandacuao	17,94	13,55	36,13	13,71	81,33
30	Acámbaro	17,45	12,76	34,79	15,99	80,99
31	Pénjamo	17,12	10,50	39,34	13,73	80,69
32	Yuriria	17,87	13,14	33,54	15,78	80,33
33	Apaseo el Grande	15,23	12,31	39,61	12,71	79,86
34	Santiago Maravatío	17,26	13,50	34,84	12,73	78,34
35	Coroneo	17,17	12,05	35,30	13,80	78,32
36	Moroleón	15,74	12,16	34,38	15,59	77,88
37	San Francisco de Rincón	15,88	10,61	36,46	13,59	76,54
38	Ciudad Manuel Doblado	16,20	12,01	30,73	17,29	76,23
39	Apaseo el Alto	14,59	12,12	35,47	13,92	76,09
40	Villagrán	15,11	11,56	36,14	13,13	75,93
41	Romita	14,59	10,24	34,00	15,61	74,44
42	Xichú	17,16	10,56	34,47	12,09	74,28
43	Jerécuaro	16,59	12,01	30,06	14,38	73,04
44	Pueblo Nuevo	14,21	10,79	32,21	15,69	72,90
45	Purísima del Rincón	13,20	11,10	30,23	13,82	68,36
46	Atarjea	14,52	10,56	29,62	11,17	65,87

Fuente: Base de datos para el Diagnóstico de la gestión municipal en el estado de Guanajuato 2004, LAGEEM/UAM-X

Como se observa, ningún municipio tiene una calificación final de 50 puntos que sería indicador de déficit de gobernabilidad, pese a que existen municipios como Atarjea que obtiene 65.87 puntos, y esto sería síntoma de que la gestión pública municipal y los elementos que la integran no funcionan de manera óptima, también es cierto que las calificaciones obtenidas dejan ver que en su conjunto, los 46 municipios que integran al estado de Guanajuato, tienen un buen desempeño, con lo cual se establece que sí se está generando gobernabilidad.

Sin embargo, pese a que se da gobernabilidad en todos y cada uno de los municipios estudiados, es importante señalar que existen deficiencias que deben ser atendidas para lograr una óptima gestión pública municipal que sea incluyente, abierta y participativa.

Del diagnóstico se desprenden un conjunto de fortalezas y debilidades que nos permiten entender cuáles son los puntos que requieren atención:

Tabla 4

Debilidades y fortalezas de los municipios por estratos y categorías							
Clave	Municipio	Fortalezas				Debilidades	
Estrato I							
7	Celaya	PC	HT	CA	FA		
20	León	PC	HT	CA	FA		
33	San Luis de la Paz	PC	HT	CA	FA		
3	Allende	PC	HT	CA	FA		
32	San José Iturbide	PC	HT	CA	FA		
9	Comonfort	PC	HT	CA	FA		
17	Irapuato	PC		CA	FA	HT	FA
Estrato II							
35	Santa Cruz de Juventino Rosas	PC	HT	CA			FA
11	Cortazar	PC	HT	CA	FA		
34	Santa Catarina	PC	HT	CA	FA		
22	Ocampo	PC	HT	CA	FA		
1	Abasolo			CA	FA	PC	HT
39	Tarimoro	PC	HT	CA	FA		
27	Salamanca	PC	HT				
16	Huanímaro	PC		CA	FA		HT
18	Jaral del progreso	PC	HT	CA	FA		
28	Salvatierra		HT	CA	FA	PC	
30	San Felipe	PC		CA	FA		HT
43	Victoria		HT	CA	FA	PC	CA
15	Guanajuato	PC		CA	FA		HT
37	Silao			CA	FA	PC	HT
41	Uriangato		HT	CA		PC	
13	Doctor Mora	PC	HT				CA
46	Yuriria	PC	HT		FA		CA
2	Acámbaro	PC	HT		FA		CA
38	Tarandacuo	PC	HT				CA
12	Cuerámaro	PC		CA			HT
40	Tierra Blanca	PC					HT
Estrato III							
14	Dolores Hidalgo		HT	CA		PC	FA
42	Valle de Santiago	PC		CA		HT	FA
36	Santiago Maravatío	PC	HT				CA
8	Ciudad Manuel Doblado				FA	PC	CA
29	San Diego de la Unión			CA		PC	HT
21	Moroleón				FA	PC	CA
10	Coroneo	PC				HT	CA
23	Pénjamo			CA		PC	HT
5	Apaseo el Grande			CA		PC	HT
4	Apaseo el Alto					PC	HT
19	Jerécuaro					PC	HT
31	San Francisco de Rincón					PC	HT
44	Villagrán					PC	HT
26	Romita				FA	PC	HT
Estrato IV							
45	Xichú					PC	HT
24	Pueblo Nuevo				FA	PC	HT
25	Purísima del Rincón					PC	HT
6	Atarjea					PC	HT

Fuente: Base de datos para el Diagnóstico de la Gestión Municipal en Guanajuato, 2004, LAGEEMUAM

En la tabla 4 observamos que sólo cuatro municipios de 46 son los que no denotan debilidades en ninguno de los campos de la gestión, mientras que siete municipios no presentan fortaleza alguna en dichos campos; por lo tanto, vemos que si bien es cierto que la media del conjunto de los municipios tienen puntos que se desarrollan de manera favorable, también es cierto que se deben de reforzar las estructuras internas de la administración, las relaciones internas y externas que dan sustento al quehacer gubernamental y los procedimientos que se realizan para concretar las acciones que dan respuesta a los problemas, quejas, sugerencia y demandas ciudadanas.

Ahora la pregunta es ¿qué tan democrática es esa gobernabilidad? Para dar respuesta es pertinente que observemos la percepción ciudadana, dicha percepción fue recabada dentro del mismo diagnóstico, y los resultados que arroja son los siguientes¹⁸:

Para el análisis de los datos de la percepción ciudadana y como parte de los resultados del Diagnóstico ya señalado, se ha elaborado un indicador del perfil ciudadano que consta de dos elementos centrales. Por un lado, lo que corresponde a la información política básica, que hace referencia al grado de información que cada ciudadano tiene sobre sus gobernantes, a si conoce a qué partido pertenecen, o incluso si sabe cuánto tiempo duran los presidentes municipales en su cargo, etc. Por otro lado, se considera la disposición de los ciudadanos a participar, apelando a los elementos clásicos¹⁹ que los especialistas en el estudio de la participación ciudadana introducen para el análisis de este tema; entre ellos podemos mencionar los siguientes: si los habitantes ejercen su derecho al voto, si participan en alguna organización, o si estarían dispuestos a participar en la solución de los problemas del municipio.

Tabla 5

1.- Información política básica	RESPUESTAS	PONDERACIÓN
7.- ¿Cómo se llama el gobernador del estado?	No sabe Sí sabe	0 1
8.- ¿A qué partido pertenece?	No sabe Si sabe	0 1
9.- ¿Cómo se llama el presidente municipal saliente?	No sabe Sí sabe	0 1
10.- ¿A qué partido pertenece?	No sabe Sí sabe	0 1
11.- ¿Cuántos años dura un presidente municipal en su cargo?	No sabe Sí sabe	0 1
13.- ¿Cuáles son las 3 organizaciones sociales y políticas más importantes dentro del municipio?	No sabe Sí sabe	0 1
14.- ¿Quién es la autoridad más importante dentro del municipio?	No sabe Sí Sabe	0 1
Información Política Básica		7
2.- Participación ciudadana.	RESPUESTAS	PONDERACIÓN
30.- ¿Votó usted en la elección anterior para elegir a las autoridades municipales?	No Sí	0 1
38.- ¿Participa en alguna organización? (política, social, agrícola, empresarial, sindical etc.)	No Sí	0 1
39.- ¿Estaría dispuesto a participar y colaborar con las autoridades municipales para la solución de los problemas del municipio?	No Sí	0 1

Participación ciudadana		3
Indicador del Perfil Ciudadano		10

Fuente: Construcción propia con base en el cuestionario aplicado a los ciudadanos del estado de Guanajuato en Agosto de 2005, Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales (LAGEEM-UAM-X.)

Una vez que aplicado el modelo para estimar el grado de información política básica y de participación ciudadana tenemos que de 10 puntos posibles, los ciudadanos a nivel estatal obtuvieron únicamente 6,37 puntos (en promedio); ahora bien, si desglosamos el indicador en sus dos factores (información política básica y participación ciudadana) entonces obtenemos que en promedio los habitantes del estado lograron 4,95 puntos de 7 puntos posibles en el rubro de información política básica; mientras que el promedio obtenido en el rubro de participación ciudadana apenas obtienen 1,41 puntos de 3 puntos posibles; es decir, obtuvieron poco menos de la mitad de los puntos esperados.

Los datos muestran que en términos de información los ciudadanos manejan medianamente los asuntos públicos básicos puesto que solamente hay una brecha de 2.05 puntos para obtener en promedio el puntaje esperado (7 puntos). Para que sea más claro, es útil presentar la información en términos de porcentaje, de tal suerte que los 4,95 puntos representan que los ciudadanos del estado de Guanajuato manejan el 71% de la información política básica requerida. Sin embargo, si hacemos los cálculos para el rubro de participación ciudadana, obtenemos que el puntaje promedio obtenido (1,41) representa apenas el 47%, es decir, esta muy por debajo de lo esperado.

Por los datos presentados pareciera que la información fluye libremente y que no representa mayor costo adicional para los ciudadanos el adquirirla y manejarla, mientras que la participación sí implica que los ciudadanos inviertan su tiempo, energía y talento en los asuntos de carácter público. Seguramente en el balance costo-beneficio que los ciudadanos hacen, el participar implica un costo mayor que el beneficio que se puede esperar de su participación. Sin duda esta es una hipótesis muy fuerte y que los datos obtenidos en la encuesta permiten confirmar.

Otro nivel del análisis consiste en comparar el resultado del promedio estatal, 6,37 puntos, con el promedio obtenido en cada uno de los municipios. El ejercicio comparado sin duda representa una sorpresa, sobre todo si agrupamos a los municipios en pequeños, medianos y grandes, pues la lógica indica que a mayor desarrollo y tamaño de los municipios mayor será la información que manejan los ciudadanos y mayor será también su predisposición a participar e los asuntos de interés público. Sin embargo, no sucede así, pues los municipios pequeños obtienen mejores puntajes que los medianos y aún los municipios grandes, como se expresa en el siguiente cuadro:

Tabla 6

	PUNTAJE PERFIL CIUDADANO	
	PUNTOS	%
PROMEDIO MPIO. PEQUEÑOS	6,58	65,80
PROMEDIO MPIO. MEDIANOS	6,25	62,50
PROMEDIO MPIO. GRANDES	5,97	59,70
PROMEDIO ESTATAL	6,37	63,70

PUNTAJE ESPERADO	10	100,00
------------------	----	--------

Fuente: Encuesta ciudadana en el estado de Guanajuato; Agosto de 2005, Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales (LAGEEM-UAM-X.)

Lo relevante es que siendo municipios pequeños y con un perfil socioeconómico rural, los ciudadanos de estos municipios tengan y manejen mejor la información política básica. Esto parece fortalecer la idea de que en los municipios pequeños el perfil ciudadano es más adecuado y tendríamos que reconocer que los ciudadanos de los municipios pequeños tienen más internalizado el modelo cívico de la democracia moderna.

Lo interesante de lo anterior es que mientras la brecha entre los puntajes y los porcentajes en la información política de los grupos de municipios pequeños, medianos y grandes son muy notorios (más de 8 puntos porcentuales), no sucede lo mismo con el caso participación ciudadana, pues tanto en términos de los puntajes como los porcentajes las diferencias son menos marcadas, lo cual indica que la predisposición a participar a través de los diferentes canales es muy similar entre los municipios pequeños, medianos y grandes se puede ver que solamente hay una diferencia de 3,33 puntos porcentuales entre los municipios pequeños (48,33%) y los municipios grandes (45,0%).

Tabla 7

	INFORMACIÓN POLÍTICA BÁSICA		PARTICIPACIÓN		PERFIL CIUDADANO	
	PUNTOS	%	PUNTOS	%	PUNTOS	%
PROMEDIO MPIO. PEQUEÑOS	5.13	73.29	1.45	48.33	6.58	65.8
PROMEDIO MPIO. MEDIANOS	4.86	69.43	1.39	46.33	6.25	62.5
PROMEDIO MPIO. GRANDES	4.61	65.86	1.35	45.00	5.97	59.7
PROMEDIO ESTATAL	4.95	70.71	1.41	47.00	6.37	63.7
PUNTAJE ESPERADO	7	100.00	3	100.00	10	100

Fuente: Encuesta ciudadana en el estado de Guanajuato; Agosto de 2005, Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales (LAGEEM-UAM-X.)

En resumen, los indicadores de información política y de participación ciudadana, son es un buen instrumento que aporta una medida sintética sobre el perfil ciudadano de una determinada sociedad; sin embargo, debe tomarse con mucha cautela y analizarse los diferentes factores que integran el indicador, pues solamente a través de la revisión detallada de dicha información se puede entender que los municipios con un menor nivel de desarrollo aparezcan como municipios en los que los ciudadanos están más informados, para entender esta dinámica debemos considerar variables de orden sociológico y tomar en cuenta que la modernización de las sociedades implican un creciente desinterés por la cosa pública, dados los costos mayores que en ciudades más urbanizadas y complejas implica dotarse de información e incorporarse activamente en las cuestiones públicas.

En segundo lugar, los datos aportan información muy clara en el sentido de que los habitantes de los municipios de pequeñas dimensiones están en mejores condiciones de asimilar, procesar y utilizar información de interés público, lo cual rompe con un mito, pues tradicionalmente se sostiene que como en los municipios rurales no existe una penetración de la cultura cívica, entonces la democracia no tiene posibilidades de

prosperar en estos ámbitos. A su vez dicha percepción sirve como argumento para mantener una tutela que en los hechos no es necesaria, pues se asume que los habitantes no son ciudadanos con plenos derechos, es decir que los habitantes no han llegado a su mayoría de edad ciudadana y se les debe proteger. Al respecto se debe recordar que en las transiciones exitosas a la democracia²⁰ se ha descubierto que los espacios locales son las mejores escuelas de la democracia, pues siempre lo pequeño es más fácilmente gobernable que grandes extensiones de territorio población y recursos.

En tercer lugar es importante destacar que los gobiernos municipales y en general el gobierno estatal debe fortalecer el tejido asociativo en los municipios y alentar la participación ciudadana, pues el rubro de Participación Ciudadana a nivel estatal evidencia que los ciudadanos sin distinción del tamaño de municipio muestran poca disposición a involucrarse en los asuntos públicos, en este punto es importante rescatar los resultados de las investigaciones sobre el Capital Social²¹, ya que desde este enfoque se sostiene que solamente la democracia funciona si y sólo si los ciudadanos se involucran en las cuestiones de interés colectivo; es decir, que son capaces de ejercer su derecho a elegir a sus autoridades, además que mantienen una predisposición a organizarse para participar en los asuntos públicos. El asociacionismo, se dice, es un elemento central en la construcción de capital social y en el buen desempeño de la democracia, por tanto fomentar el asociacionismo es una de las grandes apuestas que deben hacer los gobiernos en sus distintos niveles para detonar el desarrollo desde lo local.

Movilidad e interacción en la Agenda Pública Municipal

En este apartado se expone, por una parte, la “movilidad externa” de la agenda pública (la cual proviene desde el interés de los ciudadanos) durante el periodo 1997-2005 y, por otra parte, la formulación interna de la agenda gubernamental en los gobiernos municipales que iniciaron su gestión en octubre de 2003. La consideración de ambos “tipos de agenda pública” tiene la intención de contrastarlas y observar las convergencias o divergencias que en ellas se manifiesten. Para ello desde luego, se recurrirá a los reportes estadísticos del estudio realizado en los 13 municipios de Guanajuato.

La agenda pública ciudadana (sistémica) la suponemos integrada con los principales asuntos o problemas que los propios ciudadanos entrevistados han considerado como los de mayor importancia en el municipio correspondiente. Así se detectaron seis principales problemas (o conjuntos de problemas), que en el supuesto indicado, constituirían la agenda ciudadana en el periodo en estudio. Los asuntos de mayor interés, en orden de prioridad, son: servicios públicos municipales; seguridad pública; problemas de carácter económico; problemas sociales; deficiencias en el desempeño de las autoridades municipales; y carencias de infraestructura urbana.

Tabla 8

Principales problemas	Agenda Ciudadana					Inserción a la Agenda Gubernamental (2003-2006)		Agenda formal de gobierno (2003-2006)
	1997 (%)	2000 (%)	2003 (%)	2005 (%)		Percepción demandas	Incorporación a programas	Objetivos de la gestión
Servicios públicos	30.5	27.6	26.6	28.5	28.3	48.6	35.5	18.4
Seguridad pública	26.6	19.2	20.3	29.4	23.8	18.6	7.2	6.0
Problemas económicos	14.8	9.3	21.2	17.8	15.7	18.9	13.3	5.2
Problemas sociales	11.2	22.9	11.9	9.8	13.9	3.2	14.0	18.1
Desempeño autoridades	5.8	5.3	6.6	5.1	5.7	3.9	2.4	30.7
Equipamiento urbano	3.8	3.2	2.1	2.0	2.7	4.2	—	9.2

Como se puede observar en las cuatro columnas de la agenda ciudadana, el orden de prioridad de los problemas se mantiene prácticamente estable a lo largo del periodo. La variación más notable se manifiesta hacia 2000 y 2003, donde la preocupación por los servicios públicos y la seguridad pública baja (aunque siguen siendo de la mayor consideración), para volver a repuntar en 2005; de otra parte, los problemas de orden económico se acrecientan ganando mayor notoriedad y preocupación en la ciudadanía. Esta es, pues, la manifestación expresa de la ciudadanía guatemalteca acerca de los principales problemas de sus municipios.

Ahora bien, las siguientes dos columnas de alguna manera refieren los modos de inserción de la agenda ciudadana hacia el interior de las unidades gubernamentales de los municipios, tanto con la percepción-recepción que los funcionarios gubernamentales hacen (al menos como “eco consciente”, si se permite la expresión) de las demandas ciudadanas, como en su canalización a programas específicos con participación ciudadana, según la opinión de los propios funcionarios. Al contrastar las proporciones o pesos específicos que manifiestan las cifras para los dos universos de encuesta (uno el de los ciudadanos y otro de los funcionarios) se puede señalar que hay una buena correspondencia entre la agenda ciudadana y el grado de recepción-inserción de su contenido en el interior de las unidades de gobierno, quedando claro que ello no mide niveles de eficacia en la atención de las demandas y problemas, pero sí marca condiciones para ello.

Finalmente, la última columna refiere los objetivos más importantes que se trazaron para la gestión pública municipal 2003-2006, según la opinión de los funcionarios entrevistados; de tal suerte que esta columna de algún modo manifiesta la agenda formal de gobierno (al menos como la tienen presente los responsables cotidianos de la gestión municipal).

Al contrastar esta expresión de la agenda de gobierno con el peso promedio resultante del periodo para la agenda ciudadana, se encuentran fuertes divergencias y poca convergencia. Los rubros que mejor se acercan a la expectativa ciudadana es el de atención a los problemas sociales (13.9 en promedio/18.1) y el de los servicios públicos (28.3 en promedio/18.4). Los asuntos de la agenda pública que definitivamente marcan

una profunda brecha son los de seguridad pública (23.8 en promedio/6.0) y los de orden económico (15.7 en promedio/5.0).

De manera sorprendente la agenda de los gobiernos municipales concede un enorme peso a los asuntos internos de orden administrativo que, si bien son importantes y comprensibles en términos de eficiencia, transparencia en el uso de recursos, control de la corrupción, etc., resultan excesivos en comparación con las demandas ciudadanas más sentidas; y tal vez denote una visión burocrática tradicional de la gestión gubernamental.

Conjeturas sobre la relación gobierno-ciudadanía guanajuatense

Las referencias derivadas del estudio de opinión sobre la ciudadanía guanajuatense y su percepción sobre lo municipal que arriba se reseñaron, podrían admitir la formulación de conjeturas si se contrasta con algunos postulados que han llegado a tener una relativa aceptación general entre los municipalistas. Para este ejercicio hemos escogido los siguientes postulados:

- En los municipios se reproduce el presidencialismo que caracteriza al sistema político mexicano.
- En términos de participación política, el abstencionismo es el indicador fehaciente de despolitización ciudadana.
- La gobernabilidad debe medirse en función de la eficiencia administrativa y de la capacidad de generar consenso y legitimidad.
- Existen dos vías fundamentales de participación ciudadana: la político-partidista y la cívico-comunitaria.
- Unilateralidad gubernamental en la conformación de la agenda municipal.

En referencia a estos postulados nos atrevemos a formular las siguientes conjeturas sobre la percepción ciudadana en Guanajuato:

Desde luego resulta evidente por la reseña de los resultados, que la cultura política predominante entre los guanajuatenses sigue siendo fuertemente presidencialista.

En contraste con el segundo postulado, los resultados indican que los ciudadanos ejercen mayoritariamente su derecho de voto. Así, su despolitización no radica o no se expresa en el abstencionismo electoral, sino fundamentalmente en su desinterés cotidiano a participar bajo cualquiera de las vías político-electorales o cívico-comunitarias; puede explicarse también por el bajo nivel de escolaridad y de información en amplios sectores de la ciudadanía.

Por la percepción que tiene sobre las funciones de sus gobernantes, el ciudadano guanajuatense es el típico “demandante-consumidor”, que puede incurrir en un patrón cultural de “...ciudadanos cada vez más gubernamentalmente dependientes que autónomos”²², alejándose de una nueva relación gobernantes-gobernados más autónoma, valga la expresión.

Lo anterior no es necesariamente contradictorio con la tendencia radicada en la entidad, desde hace diez años, de una mayor competitividad político-electoral que ha tenido ya efectos de alternancia política y de representación proporcional pluripartidista

dentro de los ayuntamientos, que de mantenerse bien podría no sólo contrarrestar sino cambiar el patrón cultural de dependencia gubernamental.

En cuanto a los parámetros de gobernabilidad expresados en el tercer postulado, los resultados de opinión ciudadana hacen ver que, “en promedio”, los gobiernos de la entidad muestran serias deficiencias en su nivel de gobernabilidad, a la luz de la eficacia y calificación que les atribuyen sus gobernados.

Por último y relacionado con la gobernabilidad, el carácter público de las políticas gubernamentales es en extremo restringido, ante la marginalidad en que se mantiene a los ciudadanos en tanto que no se les consulta para tomar decisiones y consensar las acciones de gobierno. Una manifestación preocupante de ello son las divergencias entre los asuntos de interés que configuran la agenda ciudadana y los que expresan la agenda formal de gobierno, especialmente en los rubros de orden económico, de seguridad pública y de gestión administrativa.

Sin duda, coexisten factores tradicionales y conservadores que pesan negativamente en la cultura política guanajuatense, pero también germinan factores a favor de un cambio para mejorar las relaciones gobernantes-gobernados. De ambas partes debe propiciarse una acción comunicativa más fecunda para la transformación.

Si algo es importante en la política municipal es la vinculación adecuada entre gobierno y ciudadanía para que la autoridad política se sensibilice de los requerimientos de su población y de las posibilidades que dentro y fuera de su territorio existen para satisfacerlas. ¿Es una utopía?; seguramente sí, pero no irrealizable. Esta afirmación no prefigura una ilusoria armonía, pero sí la posibilidad de gobernar con la participación ciudadana, para implementar políticas públicas que resuelvan los problemas municipales.

Reflexiones finales

Como se ha podido observar existe una ligera fragmentación entre los aspectos relevantes para la ciudadanía y los temas de agenda gubernamental; de manera tal que podemos señalar que si bien en los municipios del estado de Guanajuato se da un proceso de generación de gobernabilidad que permite el buen funcionamiento de la vida cotidiana del gobierno y la sociedad, también es destacable que la tarea de gobernar en muchas ocasiones se realiza al margen de los requerimientos, expectativas y necesidades ciudadanas, de manera tal que el proceso de generación de gobernabilidad democrática está aún inconcluso.

De tal suerte, que es necesario que los gobiernos municipales cobren conciencia de la importancia de gobernar en corresponsabilidad, con la inclusión de la ciudadanía y los grupos sociales organizados.

NOTAS

¹ Definimos al **Gobierno** como **un conjunto de instituciones y organizaciones que tienen por finalidad volver tangible la razón de ser del Estado; esto a través de la respuesta a las demandas sociales y la realización de las tareas que le son conferidas al Gobierno de acuerdo al marco legal que le rige; es decir, las instituciones que le dan sustento.**

Por su parte, definimos el concepto de **ciudadano** como a aquel *individuo que goza de una serie de derechos civiles, políticos y sociales, pero que además es un actor activo en tanto que participa, - ya sea de manera individual o colectiva, activa o propositiva-, de la vida política y social de su entorno.* Esta definición tiene implícita la denominada cultura política, ya que como señalan Almond y Verba¹:

La **participación ciudadana** la entendemos como **la acción que realiza el ciudadano, ya sea de manera individual o colectiva, con la finalidad de unir sus opiniones y expectativas a los ámbitos públicos y políticos, aceptando de antemano las instituciones establecidas dentro del sistema político democrático vigente; y respetando la pluralidad política, social y cultural de su comunidad.** Y es en esta definición encontramos un elemento importante: la democracia; este elemento es considerado como sustancial para la existencia en relación a la participación ciudadana ya que como señalan Almond y Verba. Almond, Gabriel A, y Verba, Sydney; *“La Cultura Política”*; en Batlle, Albert; **Diez textos básicos de ciencia política**; Editorial Ariel, Barcelona, 2001; páginas 171-201.

² Aguilar Villanueva, Luis Fernando; *“Estudio Introductorio”* en **El estudio de las Políticas Públicas**; editorial Miguel Ángel Porrúa; México, 2003; páginas 15-74. *“La democratización ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, para liberarlo de los grupos de interés que lo han tenido en cautiverio y para disuadirlo de aventuras, fantasías e improvisaciones, ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia. La democratización ha sido también tirar lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos. La democracia no es de suyo garantía contra el error y la ineficiencia decisional, pero desalienta el atropello a las libertades y desaconseja frivolidades legales, laxitudes financieras, decisiones alegres. Impone pesadimos costos a los representantes que, mediante regulaciones y asignaciones desatinadas, impusieron a su vez costos desproporcionados a los ciudadanos, Resuelve bien la cuestión de elegir quiénes serán los pocos decisores que en representación de millones tomarán las decisiones colectivas, pero, en positivo, como guía operativa, norma técnica, principio económico, poco dice sobre la corrección, pertinencia, eficiencia de la decisión pública. Nada malo y ningún pretexto para el desliz en pro de entrada, necesaria, pero no suficiente para la corrección de las políticas públicas. Exige e inspira el trabajo de análisis y diseño de políticas, no lo sustituye. Pide además rendimiento de cuentas, sin dejar impunes las decisiones erróneas y nocivas. Y sustituye a legisladores y gobernantes ineptos. Sobre todo, por su dinámica de discusión, elección y revisión de las decisiones públicas, es un proceso de aprendizaje colectivo permanente. Aumenta la probabilidad del buen gobierno, de políticas idóneas y gestión eficiente, en la medida en que, por la pluralidad y debate de sus enfoques y propuestas, despierta nuevas ideas y empresas.”*

³ Gadarrama Rico, Luis Alfonso; y Martínez Vilchis, José; *“El concepto de la municipalización en Guanajuato”* en **Municipalización en Guanajuato, una estrategia para el fortalecimiento municipal**, estudio introductorio de Enrique Cabrero; UAM-X; CODEREG; Gobierno del Estado de Guanajuato; México, 2000. Páginas 19-78.

⁴ Cabrero Mendoza, Enrique, *“Acción pública y desarrollo local”*, Fondo de cultura Económica, Primera edición, México, 2005, páginas 11 a la 69. (Introducción y capítulo I “La acción pública y el desarrollo urbano”).

⁵ Cabrero Mendoza, Enrique, “*Acción pública y desarrollo local*”, Fondo de cultura Económica, Primera edición, México, 2005, páginas 11 a la 69. (Introducción y capítulo I “La acción pública y el desarrollo urbano”). Véase página 20.

⁶ El subrayado es nuestro.

⁷ Merino, Mauricio; “La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México”; Fondo de Cultura Económica, México, 2003. Páginas: 189 - 217.

⁸ Cabrero Mendoza, Enrique; “*La municipalización, un proceso necesario ante un federalismo que se renueva*” en **Municipalización en Guanajuato, una estrategia para el fortalecimiento municipal**, UAM-X; CODEREG; Gobierno del Estado de Guanajuato; México, 2000. Páginas 13-18.

⁹ Ziccardi, Alicia; “*Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal*” en Patiño Tovar, Elsa y Castillo Palma, Jaime; Compiladores; **Ciudadanía, poder político y gobierno. 2º Congreso RNIU: Investigación Urbana y Regional**; Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, México, 2000, páginas 67-89. “*Para algunos, la ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial que encierra la política...Precisamente en esto radicaba la profecía de Alexis de Tocqueville de que el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones. Por ello, es en el ámbito local en donde la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, la colonia, el municipio o las delegaciones del Distrito Federal, en donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que definen su calidad de vida en la ciudad...*”

¹⁰ Merino, Mauricio; “*La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*”; Fondo de Cultura Económica, México, 2003. Páginas: 189 - 217. “*...si bien las instituciones nacionales –las que abarcan toda la República- son las que atraen más la atención de los estudiosos y los políticos, la realidad es que buena parte (si no es que la mayor parte) de la actividad política que realizan los ciudadanos, las organizaciones civiles y los partidos tiene lugar en el espacio local. En consecuencia, la consolidación institucional que se reclama a nivel nacional es tanto o más urgente en los espacios municipales, para dar cauce a la participación de los ciudadanos que buscan respuesta a sus demandas inmediatas.*”

¹¹ Merino, Mauricio; “*La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*”; Fondo de Cultura Económica, México, 2003. Páginas: 189 - 217.

¹² Majone, Giandomenico, “*La Credibilidad de las Políticas: por qué es importante y cómo lograrla*” en María del Carmen Pardo (Compiladora) **De la Administración Pública a la Gobernanza**, Editorial El Colegio de México, México, 2004; páginas 143 a 181.

¹³ Ferrer, Mercedes y Quintero, Carolina; “*Gobierno por políticas y gestión visible, Práctica emergente de gobernanación estratégica en la alcaldía de Maracaibo, Venezuela*” en Patiño Tovar, Elsa y Castillo Palma, Jaime; Compiladores; **Gobierno y sociedad civil. 3er Congreso Internacional: Balance y Perspectivas del Análisis territorial**, Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, México, 2005, páginas 245-259. “*Un buen gobierno implica la inclusión y representación de todos los grupos de la sociedad urbana y la transparencia, integridad y responsabilidad en las acciones del gobierno local para definir y lograr los objetivos compartidos. Un manejo urbano capaz requiere satisfacer las responsabilidades públicas con conocimiento, destrezas, recursos y procedimientos basados en una gestión cooperativa y compartida, público-privada...el arte de gobernar bien , es arte democrática y*

requiere de medidas prácticas, urgentes y eficaces, que respondan a una visión que integre a todos los ciudadanos. Por otro lado, el buen gobierno es más el resultado de una voluntad política, que de las consecuencias de una solución institucional concreta, sea ésta el Estado o el mercado. Estado y mercado no son antagónicos en el capitalismo, ya que el mercado posibilita la innovación en las relaciones económicas y el Estado proporciona direccionalidad a las relaciones individuales o sectoriales. En consecuencia, la solución no es tanto la búsqueda de una fórmula institucional magistral, como el logro de una coalición política que permita aunar voluntades a favor del buen gobierno. Gobernabilidad, es la capacidad de gobernar, es un proceso de interacción continua, es el ajuste de las necesidades de la sociedad y las capacidades del gobierno para responder a ellas. Para Kooiman gobernabilidad, por un lado, es el proceso constante de hacer frente a las tensiones entre las necesidades crecientes (problemas y oportunidades) y, por otro, la capacidad de gobernar, que implica crear soluciones o desarrollar estrategias: es la dialéctica continua entre gobernantes y gobernados. Gobernabilidad, en este contexto, se acerca al término de buen gobierno, que no es sólo permanecer en el poder sino hacer lo que se debe hacer. Un buen gobierno, según Bouckaert es el que cumple contres objetivos: eficiencia, efectividad y legitimidad. Eficiencia entendida como la relación entre el proyecto (input) y el resultado (output); efectividad, asumida como relación entre la acción y sus consecuencias y legitimidad, grado de aceptación de una autoridad por parte de aquéllos a quienes se gobierna. La legitimidad puede ser de origen o formal, es decir, ganada en las urnas y también puede ser legitimidad sustantiva o por resultados, que según Giner y Sarasa, es una legitimidad sostenida en el tiempo. Para estos autores, un buen gobierno es el que tiene legitimidad de origen pero no sustantiva porque ha perdido la confianza de los ciudadanos. Para Ziccardi la noción de gobernabilidad considera dos dimensiones, la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso.”

¹⁴ Alcántara Sáez, Manuel; “Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio”, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

¹⁵ Merino, Mauricio; “La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México”; Fondo de Cultura Económica, México, 2003. Páginas: 189 - 217.

¹⁶ Alcántara Sáez, Manuel; “*Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*”, Fondo de Cultura Económica, México, 2004. Págs. 38-39.

¹⁷ La gestión pública deriva de *gestio-onem*, por lo que el gestor es un procesador, un hacedor de acciones. La gestión pública se refiere a la puesta en práctica de métodos y técnicas al interior de la organización, como en exterior. Se puede decir que la gestión pública es saber hacer el trabajo y las tareas gubernamentales por medio de sus diversas organizaciones. Por lo tanto, implica el conocimiento de la compleja tarea de dirigir responsablemente una red interinstitucional. La gestión pública es el campo de estudio que representa una ‘orientación’ de un mismo objeto de estudio: la Administración Pública. Es por eso, que se define a la gestión pública como el conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias efectuadas para lograr los fines del interés público, ya sea al interior como al exterior de la organización pública. Por lo tanto, se distinguen tres tipos de gestión pública debieran integrarse para su complementación: Gestión estratégica, Gestión operativa, y Gestión participativa

¹⁸ Los datos que se mencionan así como el texto son parte del reporte entregado al CONCyTEG respecto a los productos del proyecto denominado Diagnóstico y recomendaciones para la mejora de la gestión pública municipal (GTO-2003-C02-11894, UAM-X/Concyteg)

¹⁹ Cobb W. Roger y Elder Charles D., *Participación en política americana; la dinámica de la estructuración de la agenda*, Noema Editores, México, 1978, p. 208. Para estos autores la

participación ciudadana va más allá del voto y enfatizan el papel que pueden desempeñar los ciudadanos en la conformación de las decisiones gubernamentales.

²⁰ Por ejemplo en La Carta Europea de la Autonomía Local se establece el derecho a la autonomía y la capacidad de gestionar los asuntos públicos los cuales deben ser ejercidos por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto igual y universal. Es importante destacar que en el apartado 2 del artículo 3 se vincula estrechamente la democracia y el accountability, y parten claramente del principio de proximidad o subsidiaridad. Uno de los principales objetivos del Consejo de Europa es fortalecer la democracia de los miembros del Consejo, por tanto el acuerdo centra su atención en la construcción de la democracia desde el ámbito local; es decir, ahí donde hay una estrecha vinculación entre los gobernantes y gobernados, ello ofrece un espacio privilegiado para poner en marcha este tipo de iniciativas, puesto que sirven como escuelas para la democracia, la cercanía entre gobernantes y gobernados también propicia que los gobernantes se preocupen por rendir cuentas a los ciudadanos, pues periódicamente los ciudadanos tendrán la posibilidad de avalar, apoyar o rechazar las políticas o acciones emprendidas por los gobernantes a través del voto ciudadano, sin menoscabo de otras formas de participación tipo referéndum u otras.

²¹ Putnam Robert D, Leonardi Robert y Nanetti Raffaella, *Making Democracy Work*; Civic traditions in modern Italy, Princeton University Press, 1993.

²² Luis F. Aguilar, “La administración pública y el público ciudadano”, en *Revista del Senado de la República*, N° 6, enero-marzo de 1997, p.50.